



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE N°: 216-2019

RECURRENTE: HORACIO ICAZA Y CIA., S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones 106-2019 de 08 de octubre de 2019, por la cual se adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor N°2019-1-11-0-08-CM-009543, emitido por el INSTITUTO CONMEMORATIVO GORGAS DE ESTUDIOS DE LA SALUD.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

RESOLUCIÓN N°021-2020-PLENO/TACP de 27 de enero de 2020. (Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

Es competencia privativa de este Tribunal conocer en única instancia de los Recursos de Impugnación en contra del acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidas por las entidades en los procedimientos de selección de contratista, según lo normado en el artículo 136 del Texto Único de la Ley No.22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley No.61 de 27 de septiembre de 2017.

Así mismo, el Decreto Ejecutivo No.40 de 10 de abril de 2018, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 2006, en sus artículos 207 y 210, establece las condiciones y requisitos para la presentación del Recurso de Impugnación con indicación expresa de los documentos que deben acompañar el libelo del recurso.

I. ANTECEDENTES.

El INSTITUTO CONMEMORATIVO GORGAS DE ESTUDIOS DE LA SALUD, mediante el aviso de convocatoria y pliego de cargos, publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el 19 de septiembre de 2019, convocó el procedimiento de selección de contratista No.2019-1-11-0-08-CM-009543, para la adquisición del "Centro de Bloqueo Modular Independiente", con precio de referencia de TREINTA Y SIETE MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.37,000.00), y se programó al acto de apertura de propuestas, para el 25 de septiembre de 2019, a las 9:31 a.m., al cual se presentaron las siguientes empresas, conforme al registro electrónico del acto público en mención:

| RUC                 | Nombre Proponente           | Fecha y Hora Ingreso Oferta | Precio Total Oferta |
|---------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------------|
| 65364-10-360951-42  | ALPHA MEDIQ, S.A.           | 25-09-2019 09:00 a.m.       | 33,300.00           |
| 23083-225-205579-47 | CEMEDIN, S.A.               | 25-09-2019 09:12 a.m.       | 17,500.00           |
| 477-46-104385-42    | HORACIO ICAZA & CIA., S. A. | 25-09-2019 08:07 a.m.       | 12,783.94           |

Posteriormente, previa verificación de las tres ofertas recibidas, la entidad mediante Cuadro de Cotizaciones 106-2019 de 08 de octubre de 2019, publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el 11 de octubre de 2019, adjudicó el Acto Público de la siguiente manera: Renglón No.1 a la empresa CEMEDIN, S.A., por la suma de DIECISIETE MIL QUINIENTOS BALBOAS CON 00/100

9



(B/.17,500.00) y el Renglón No.2 a la empresa ALPHA MEDIQ, S.A., por la suma de ONCE MIL OCHOCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.11,800.00); por determinar que cumplieron con los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

El 21 de octubre de 2019, el licenciado ALEXANDER ZULETA, actuando en calidad de apoderado especial del recurrente, HORACIO ICAZA Y CIA., S.A., presentó en tiempo oportuno ante la Secretaría General de este Tribunal, Recurso de Impugnación en contra del referido Cuadro de Cotizaciones 106-2019 de 08 de octubre de 2019, específicamente contra la adjudicación del renglón No.1. (Fojas 011-027 del expediente del Tribunal)

## **II. PRETENSIONES DE LA RECURRENTE.**

A través del escrito del recurso de impugnación, presentado por el licenciado ALEXANDER ZULETA, en calidad de apoderado especial del recurrente, HORACIO ICAZA Y CIA., S.A., solicitó a este Tribunal declarar ilegal la adjudicación del renglón No.1 a la empresa CEMEDIN, S.A., por considerar que dicha propuesta no representa los mejores intereses para el Estado; y en su lugar requirió que sea adjudicado al recurrente a consideración que es la propuesta de mejor precio para ese renglón, además que cumplió a cabalidad todos los requisitos del pliego de cargos.

El actor fundamentó su disconformidad, en el hecho de que la entidad descalificó su propuesta al determinar que no cumplió con el listado de accesorios de las especificaciones técnicas, haciendo énfasis de ellas, cuando en realidad tales accesorios no formaban parte de la Ficha Técnica 60268, tal como lo explicó la entidad mediante Nota No.014/ISISAS/ICGES-19, por lo que consideró que los comisionados evaluaron aspectos que no se ubican en la ficha técnica correcta y descalificaron de forma ilegal su propuesta, incumpliendo así el procedimiento que señala la norma de contrataciones públicas para la adjudicación del acto público. (fojas 012-018 del expediente del Tribunal).

## **III. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN.**

Mediante Resolución No.156-2019/TACP de 22 de octubre de 2019, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos establecidos en la norma, este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en Sala Unitaria admitió el recurso de impugnación; en la misma se le dio traslado al INSTITUTO CONMEMORATIVO GORGAS DE ESTUDIOS DE LA SALUD, y se requirió el informe de conducta y copia autenticada del expediente administrativo. (Fojas 039-041 del expediente del Tribunal).

## **IV. PRESENTACIÓN DEL INFORME DE CONDUCTA Y EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO POR PARTE DE LA ENTIDAD.**

Mediante Nota No.1057 DG/DCP/ICGES de 31 de octubre de 2019, visible a foja 047 del expediente del Tribunal, el INSTITUTO CONMEMORATIVO GORGAS DE ESTUDIOS DE LA SALUD, remitió a este Tribunal el original del expediente administrativo, el cual consta de un (1) tomo integrado por 175 fojas útiles; así como también el Informe de Conducta, que guarda relación con las actuaciones administrativas dentro del Acto Público de Selección de Contratista en estudio. (Fojas 048-050 del expediente del Tribunal).

## **V. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.**

Mostrado lo esbozado anteriormente, este Tribunal pasará a resolver lo que en derecho corresponde, en cumplimiento del artículo 148 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio

21



de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017, que permite resolver el fondo del recurso cuando el objeto del mismo versa sobre aspectos estrictamente jurídicos.

El procedimiento de selección de contratista que atendemos, versa sobre una Contratación Menor, consagrada en el artículo 52 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017, cuya reglamentación se dispone en el Decreto Ejecutivo No.40 de 10 de abril de 2018:

**“Artículo 52. Contratación menor.** El procedimiento para la contratación menor permitirá, de manera expedita, la adquisición de bienes, servicios u obras que no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), cumpliéndose con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone esta Ley. En la contratación menor no se exigirá fianza de propuesta. Tampoco se exigirá fianza de cumplimiento, salvo que la entidad contratante lo considere necesario; no obstante, los contratistas seleccionados deberán garantizar a la entidad que se obligan a responder por los defectos de construcción de la obra, por vicios de las cosas o por el cumplimiento de las condiciones pactadas, en los términos que se establezcan en el reglamento de esta Ley.

...

Para el presente acto público, el INSTITUTO CONMEMORATIVO GORGAS DE ESTUDIOS DE LA SALUD, estableció que la modalidad de adjudicación sería por renglón y el criterio de selección señalado fue que se adjudicaría al oferente que ofertara el precio más bajo y que a la vez cumpliera con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

En este caso, siendo que el objeto de Impugnación versa específicamente sobre la adjudicación del Renglón No. 1 del acto público bajo estudio; al respecto, el segundo párrafo del artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, advierte que el recurso de impugnación se surtirá en efecto suspensivo únicamente para los renglones impugnados, mientras que la entidad continuará con la tramitación de los renglones no impugnados, salvo que la adjudicación sea global. La norma legal se lee:

**“Artículo 146. Recurso de impugnación.** Todos los proponentes que se consideren agraviados por una resolución que adjudique o declare desierto un acto de selección de contratista o por una resolución o acto administrativo en el que se rechazan las propuestas o cualquier acto que afecte la selección objetiva del contratista, en el cual consideren que se han cometido acciones u omisiones ilegales o arbitrarias, podrán presentar recurso de impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas acompañando las pruebas y anunciándolas al momento de formalizar la impugnación, si las hubiera.

**Dicho recurso deberá ser interpuesto en un plazo de cinco días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución objeto de la impugnación, que se surtirá en el efecto suspensivo para los renglones impugnados o contra todo el acto si la adjudicación es global. Tratándose de adjudicación por renglón la entidad continuará con la tramitación de los renglones no impugnados.**

Quando se declare desierto el acto público por falta de proponentes, notificada la resolución se considerará ejecutoriada.

Todo recurso de impugnación debe ir acompañado de la fianza de recurso de impugnación prevista en el artículo 116”.

En este sentido, corresponde verificar cada uno de los elementos que conforman el expediente administrativo y el registro electrónico del acto público en estudio, siguiendo los parámetros del referido artículo 52 de la Ley 22 de 2006.

Cónsono a lo anterior, a la luz del Principio de Economía, contemplado como uno de los pilares de la contratación pública, en el artículo 22 de la Ley 22 de 2006, el Estado tiene el deber de implementar las medidas que aseguren en todo acto de selección de contratista el mayor beneficio y plena justicia en la celebración del mismo, por tales motivos tiene que

51



adoptar los procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que se presenten.

Así, esta instancia administrativa procede con la evaluación de las propuestas participantes en el presente acto público de selección de contratista No.2019-1-11-0-08-CM-009543, para la adquisición del “Centro de Bloqueo Modular Independiente”, para el renglón 1 del correspondiente pliego de cargos, que requirió lo siguiente:

| Especificaciones Técnicas        |          |                         |          |           |                                                                                                                                                                                                                                                                 |                 |               |     |
|----------------------------------|----------|-------------------------|----------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------|-----|
| Bien/Servicio/Obra Seleccionados |          |                         |          |           |                                                                                                                                                                                                                                                                 |                 |               |     |
| R                                | Código   | Clasificación           | Cantidad | U. Medida | Descripción                                                                                                                                                                                                                                                     | Precio Unitario | Precio Total  | SES |
| 1                                | 30201902 | Unidades de laboratorio | 1        | Unidad    | Centro de Bloqueo Modular Independiente Ficha Técnica 60268<br>1.Presentación modular con funcionamiento independiente de los módulos.<br>2.Panel de control electrónico y microprocesador de membrana con pantalla LCD que monitoree todos los parámetros de l | B/. 22,000.00   | B/. 22,000.00 | —   |

De este modo iniciamos con el análisis de la oferta de menor precio para este renglón, presentada de forma electrónica por el impugnante **HORACIO ICAZA Y CIA., S.A.**, por el monto de B/.12,783.94, cuya documentación que aportó con su propuesta reposa en el expediente administrativo de fojas 126 a la 145, así como en el registro electrónico del acto público de marras, donde se apreció que si bien correspondió con la presentación de los requisitos de obligatorio cumplimiento para este acto público; sin embargo, no cumplió con todas las especificaciones técnicas que requirió la entidad a los proponentes para suministrar el objeto contractual, ya que no contempló los accesorios incluidos dentro de la descripción de las especificaciones técnicas, tal como lo indicó el informe de evaluación técnica suministrado por la entidad; veamos:

|                           |       |                     |  |
|---------------------------|-------|---------------------|--|
| Especificaciones técnicas | Otros | 18-09-2019 01:31 PM |  |
|---------------------------|-------|---------------------|--|

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <u>Incluye los siguientes accesorios:</u><br>1. Un UPS o batería de respaldo,minimo de 3kVA con tecnología True Online.<br>2.Seis (6) Pinzas Adson con asa plana y finamente ranurada, seradas y sin diente, 152 mm. (6 pulgadas).<br>3.Dos paquetes/12 Bases o moldes de metal para hacer bloques de tejido en Parafina 7x7 mm.<br>4.Dos paquetes/12 Bases o moldes de metal para hacer bloques de tejido en Parafina 15x15 mm.<br>5.Dos paquetes/12 Bases o moldes de metal para hacer bloques de tejido en Parafina 25x25 mm.<br>6.Dos cajas/500 Bio Wraps Papel Tisú cortado en tamaño 63x100 mm para muestras pequeñas.<br>7.Una Caja/2000 Cassettes IP Biopsy i con tapa integrada, porp 1 mm., rosa, angulo de 45 grados.<br>Incluye: Instalación y docencia.<br>Garantía de 3 años contra desperfectos de fabricación. |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

En este sentido no le asiste la razón al recurrente al indicar que tales accesorios señalados anteriormente, no forman parte o no se ubican en la Ficha Técnica 60268, ya que, si bien no están contemplados dentro de tal ficha técnica, empero la entidad los incluyó dentro las especificaciones técnicas publicadas en el portal electrónico el 18 de septiembre de 2019, por lo tanto, forman parte de los requerimientos necesarios para la adquisición del Centro de Bloqueo Modular Independiente; máxime que la Nota a la que hace referencia (No.014/ISISAS/ICGES-19) detalla básicamente los puntos que se corrigieron de la ficha técnica (6, 8, 9 y 14), más no así, de los accesorios incluidos; por lo que este Tribunal concluye que la propuesta no cumplió a cabalidad con el pliego de cargos.

11



Ahora bien, es oportuno precisar que ha sido el norte de este Tribunal a través de sus precedentes, destacar la importancia del cumplimiento del pliego de cargos, indicando que, siendo el instrumento normativo vinculante para todos sus actores, no le es dable a los mismos vulnerar su normativa y que es de forzoso cumplimiento para todos aquellos sujetos a dichas reglas; por ende, el mismo no puede ser vulnerado de ninguna manera por los proponentes que participan en un acto de selección de contratista y mucho menos por la propia entidad administrativa que lo confeccionó, pretendiendo adjudicar el acto público a una empresa que no se ajusta a lo establecido en el pliego de condiciones.

Correspondió el análisis de la propuesta beneficiada con la adjudicación del renglón No.1, **CEMEDIN, S.A.**, quien ofertó la suma de B/.17,500.00, visible en el portal electrónico, así como en el expediente administrativo de fojas 93 a la 125, y se verificó que correspondió con todos los requerimientos obligatorios y las especificaciones técnicas sobre el equipo requerido, cumpliendo así con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos, máxime a lo señalado por la entidad en el informe de evaluación publicado en el portal electrónico el 8 de octubre de 2019, el cual indica el cumplimiento o no de los requisitos exigidos en el pliego de cargos por parte de cada proponente, por lo que consideramos que resulta merecedora de la adjudicación dentro del presente acto público de selección de contratista.

Siendo que la adjudicación de los actos de selección de contratistas, está regulada en el artículo 65 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017, el cual establece que, si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en que se delegue considera que se han cumplido las formalidades establecidas en la citada Ley 22 de 2006, adjudicará el acto de selección de contratista, este tribunal estima que la adjudicación se realizó en debida forma. Veamos lo dispuesto por la norma legal:

***“Artículo 65. Adjudicación de los actos de selección de contratista. Si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en quien se delegue considera que se han cumplido las formalidades establecidas por esta Ley, adjudicará o declarará desierto el acto de selección de contratista, mediante resolución motivada, en un plazo no mayor de cinco días hábiles. En el caso de que se declare desierto un acto de selección de contratista, se hará con base en lo señalado en el artículo siguiente. En la contratación menor se adjudicará, declarará desierto o rechazarán las propuestas en el respectivo cuadro de cotizaciones, el cual deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición del recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, al cual se adjuntarán los documentos de cada propuesta recibida.***

***Las personas que se consideren agraviadas con la decisión podrán recurrir por la vía alternativa, conforme a las reglas del procedimiento administrativo instituido en el artículo 146, sin perjuicio de acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para promover la acción contenciosa.”***

***(Lo resaltado es nuestro)***

Luego del análisis de los hechos anteriormente expresados, este cuerpo colegiado considera que lo procedente es *confirmar* el acto administrativo impugnado, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 213 del Decreto Ejecutivo 40 de 30 de abril de 2018, que al tenor apunta a las facultades del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

Respecto a la fianza de Recurso de Impugnación, este Tribunal opina que es apropiada su devolución, considerando que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente.

En atención a todo lo anteriormente expuesto, el Pleno del Tribunal Administrativo de

Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la adjudicación del Renglón No.1 a través del Cuadro de Cotizaciones 106-2019 de 08 de octubre de 2019, proferido por el INSTITUTO CONMEMORATIVO GORGAS DE ESTUDIOS DE LA SALUD, dentro del Acto Público de Selección de Contratista No.2019-1-11-0-08-CM-009543, a la empresa CEMEDIN, S.A., por la suma de DIECISIETE MIL QUINIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.17,500.00).

**SEGUNDO: ORDENAR** la devolución de la Fianza de Impugnación No.89B74078 de 17 de octubre de 2019, expedido por ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A., por el monto de MIL NOVECIENTOS DIECISIETE BALBOAS CON 59/100 (B/.1,917.59), según diligencia de consignación visible a folio 028 del expediente del Tribunal.

**TERCERO: DEVOLVER** al INSTITUTO CONMEMORATIVO GORGAS DE ESTUDIOS DE LA SALUD, el expediente administrativo contentivo de las actuaciones surtidas dentro del procedimiento de selección de contratista, el cual consta de un (1) tomo integrado por ciento setenta y cinco (175) fojas útiles.

**CUARTO: NOTIFICAR** a las partes la presente resolución para los efectos legales pertinentes, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el referido sistema.

**QUINTO: ADVERTIR** a las partes que esta resolución agota la vía gubernativa y contra esta resolución no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponde ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

**SEXTO: DISPONER** la salida y archivo del expediente 216-2019, previa anotación en el registro respectivo.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Artículos 22, 52, 65, 136, 145, 146, 148, 152, 153 y 161 del Texto Único Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017; artículos 84, 207, 210, 213, 214, 222, 223 y 224 del Decreto Ejecutivo No.40 del 10 de abril de 2018.

**Notifíquese y Cúmplase,**

  
**JOSÉ ARANDA RÍOS**  
Magistrado

  
**ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ**  
Magistrado

  
**DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS**  
Magistrado

  
**ALEYDA CANTILLO**  
Secretaria General Encargada

